



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE PLANALTINA

MATHEUS FILLIPE COIMBRA GOMES

**UM ESTUDO ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS RURAIS E
GOVERNANÇA FUNDIÁRIA**

Brasília - DF

2019

MATHEUS FILLIPE COIMBRA GOMES

**UM ESTUDO ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS RURAIS E
GOVERNANÇA FUNDIÁRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Gestão do
Agronegócio, como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Gestão do
Agronegócio.

Orientador: Reinaldo Miranda

Brasília – DF

2019

RESUMO

O estudo sobre governança fundiária e administração de terras rurais são temas já estudados, mas de forma breve e superficial de forma que seus conceitos são pouco conhecidos pela sociedade e não debatidos da forma que se é necessária no meio acadêmico. Para o desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso foram utilizadas como base obras de autores que buscaram entender e evidenciar a necessidade de aplicar a governança fundiária no Brasil. Com informações obtidas, tanto de artigos científicos, como de fontes complementares, foi desenvolvida uma análise das principais questões sobre administrações de terras rurais no território nacional brasileiro. Na metodologia para construção do trabalho, foram utilizados os métodos de pesquisa descritiva, quantitativa e bibliográfica. As principais fontes de riqueza do Brasil vêm de ambientes rurais, como a pecuária e a agricultura e deixar as potencialidades do Brasil serem administradas por métodos ultrapassados se mostra desvantajosa em relação a países produtores que já adotaram métodos mais vantajosos e modernos de administração de terras rurais. Pela análise minuciosa dos fatos, dados e estudos, foi possível constatar que a governança fundiária deve ser tratada com grande importância pela sociedade e também pelo estado. Estratégias devem ser adotadas visando uma regulamentação justa para que assim o agronegócio do Brasil venha a obter crescimento e alcançar o patamar esperados por todos.

Palavras-chave: administração, governança, rural, fundiária.

ABSTRACT

The study on land governance and rural land management are topics that have already been studied, but in a brief and superficial way so that their concepts are little known by society and are not debated in the way that is necessary in the academic environment. For the development of this work of completion of course were used as a base works of authors who sought to understand and evidence the need to apply land tenure governance in Brazil. With information obtained from both scientific articles and complementary sources, an analysis of the main questions about rural land administrations in Brazilian national territory was developed. In the methodology for the construction of the work, the methods of descriptive, quantitative and bibliographic research were used. Brazil's main sources of wealth come from rural environments such as cattle ranching and agriculture and let the potential of Brazil be managed by outdated methods is disadvantageous in relation to producing countries that have already adopted more advantageous and modern methods of rural land management. Through the detailed analysis of facts, data and studies, it was possible to verify that land tenure governance should be treated with great importance by society and also by the state. Strategies should be adopted aiming at a just regulation so that the agribusiness of Brazil will grow and reach the level expected by all.

.

Keywords: administration, governance, rural, land.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelos de governança segundo função do governo.

Função do governo	Tipos	Características
Governança realizada pelo governo	Regulação Pública	Não há atores privados envolvidos
	Lobby realizado por atores privados sobre atores públicos	Os atores privados buscam influenciar os atores públicos
	Consulta / cooptação de atores privados	Participação de atores privados em processos de decisão pública (por exemplo, atores privados como membros de delegações de estado; <i>outsourcing</i>)
Governança realizada com o governo (APP)	“Corregulação” / coprodução de atores públicos e privados	Processos conjuntos de decisão de atores públicos e privados (por exemplo, alianças sociais em acordos tripartite, alianças público-privadas)
	Delegação a atores privados	Participação de atores públicos (por exemplo, <i>contracting out</i> ; elaboração de padrões)
	Autorregulação privada na “sombra da hierarquia”	Envolvimento de atores públicos (por exemplo, acordos voluntários)
	Adoção de regulações privadas por parte do setor público	Output controlado por atores públicos (por exemplo, efeito <i>erga omnes</i> dado a acordos coletivos de aliados sociais)
Governança realizada sem o governo	Autorregulação privada	Não há envolvimento de atores públicos (por exemplo, regimes privados; alianças sociais autônomas)
Fonte: Börzel (2010).		

Figura 2: Exemplos de alianças público-privado utilizados no setor agrícola

Quadro 2: Exemplos de alianças público-privado utilizados no setor agrícola

Tipo	Políticas e instrumentos	Características
Consulta/co-optação	Negociações comerciais e sanitárias	O setor privado participa nas negociações sob a modalidade do “quarto adjunto”. Isto significa que só assessoram às autoridades, sem poder sentar-se à mesa oficial de negociações
“Corregulação” e coprodução	Programas de Provedores (PDP), Negócios Inclusivos (NI), Alianças Produtivas (AP), Acordos Produtivos Locais (APL)	Constituem diferentes modelos de encadeamento entre empresas agroindustriais e pequenas e médias empresas agrícolas que provêm de matéria-prima, apoiados pelos governos por meio de incentivos, subsídios e outras regulações.
	Consórcios tecnológicos	Constituem modelos de associação entre empresas para promover processos de pesquisa e inovação tecnológica. São apoiados pelos governos por meio de incentivos, subsídios e outras regulações
Delegação	Elaboração de padrões tais como BPA, agricultura orgânica ou FSC.	O setor privado elabora padrões de qualidade de caráter voluntário, que em alguns casos são mais exigentes que as normas obrigatórias (por exemplo, BPA), enquanto que em outros simplesmente enchem um espaço que não estava regulado (por exemplo, agricultura orgânica)
Autorregulação na “sombra da hierarquia”	Acordos trabalhistas tripartidos	Representantes de diferentes atores privados chegam a acordos em áreas conflitivas, por meio de negociações diretas incentivadas pelos governos. Por exemplo, acordos entre trabalhadores temporários e empresas exportadoras de frutas
Adoção de regulações privadas por parte do setor público	Corporações	O setor privado aborda matérias de interesse público por meio de sua própria institucionalidade (por exemplo, corporações de propriedade de “grêmios” agrícolas). Esses acordos são validados posteriormente pelo governo

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria.

LAS - Land Administration System.

STF – Supremo Tribunal Federal.

ITR - Imposto Territorial Rural.

CCIR - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. OBJETIVOS.....	10
Objetivo Geral	10
Objetivos específicos:	10
2. REVISÃO BIBLIOGRAFICA	11
2.1 ABORDAGENS CONCEITUAIS DE GOVERNANÇA FUNDIÁRIA.....	11
2.2 POR QUE É DENOMINADO "GOVERNANÇA"?.....	16
2.3 BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DAS REGULAÇÕES E FUNDAMENTOS LEGAIS NA GESTÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA	19
3. MATERIAIS E MÉTODOS.....	25
3.1 TIPO DE PESQUISA.....	26
3.2 TÉCNICAS DE PESQUISA.....	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29

INTRODUÇÃO

A governança fundiária tem se mostrado uma questão que vem ganhando relevância nos debates sobre administrações de terras e seu uso sustentável na sociedade moderna, e questão de bastante discussão no meio acadêmico. O tema tem sido mostrado como uma solução eficiente nos embates agrários se aplicado de forma estratégica e com uma regulamentação justa e de qualidade por parte do estado se mostra capaz de solucionar problemas sobre o uso da terra no meio rural.

O conceito de governança fundiária é relativamente antigo, com autores que tratam a respeito do tema a vários anos em diversos estudos, mas seu uso se torna bastante necessário na sociedade moderna, que é marcada por disputas de territórios, invasões de terras, e desapropriações injustas. Esses embates são protagonizados em grande parte nos ambientes rurais e é de certa forma algo comum, demonstrando a fragilidade das leis e regulamentações estatais e que a maneira de administrar terras do modo que é feita no Brasil atual é ineficiente e ultrapassada.

Diante desse cenário o estudo busca conceitualizar e destrinchar o tema, trabalhando com uma metodologia de base descritiva, apresentando fatos, dados e estatísticas, de modo que traga uma maior compreensão sobre essa questão que é imprescindível no agronegócio brasileiro, busca esclarecer a sociedade e também enriquecer os estudos e pesquisas do meio acadêmico e de forma positiva, servir como base para uma discussão mais objetiva de maneiras de solucionar problemas em territórios agrários.

1. OBJETIVOS

Objetivo Geral

O presente estudo tem como objetivo geral conceitualizar a governança fundiária, explicar seus pontos positivos e negativos, seu histórico no território brasileiro e a necessidade de colocação em prática em terras rurais no cenário atual.

Objetivos específicos:

- a) analisar estudos e pesquisas de diversos autores e instituições.
- b) apresentar dados e informações sobre a governança fundiária no Brasil.
- c) apontar possíveis mecanismos de solução de conflitos agrários.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 - Abordagens conceituais de governança fundiária

A governança fundiária é conceitualizada segundo (LACERDA, 2018) como um ordenamento que vem reger o uso correto das terras em território nacional e normas que irão definir a maneira correta de explorar a terra. Tendo como base o desenvolvimento social, porem um desenvolvimento que dá bastante importância para a sustentabilidade, tanto para a proteção da terra, quanto para aquele que a possui

Para Lacerda (2018) a governança fundiária diz respeito ao conjunto de estratégias, políticas, meios de administração e utilização da terra. Dentro desse conjunto de funcionalidades estão presentes estudos para a criação de legislações, regulamentações, sistemas de informações e também a distribuição de competências no vínculo que é criado entre o homem, a terra e o Estado.

No Brasil são de atribuições do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a coordenação e a promoção do ordenamento da estrutura fundiária nacional. Para isso, a autarquia gera trabalhos que englobam estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária.

Cordeiro (2016) afirma em sua pesquisa que a questão da governança fundiária é um tema de bastante importância para a democracia, englobando visões de acesso a cidadania e de interesse de todos, reflexionando decisões da sociedade ligadas com as relações de força em um certo momento. A governança fundiária busca unir metas econômicas, políticas e sociais contraditórias, interesses de cunho privado e público no ambiente rural e também no ambiente urbano. Nesse sentido, a governança deve evitar conflitos socialmente inaceitáveis, economicamente improdutivos e ecologicamente danosos. A governança fundiária deve buscar integrar de forma sustentável a busca por lucros e a preservação da terra.

Outro ponto de grande importância e tema que também está ligado ao estudo de governança fundiária é a administração de terras, e por ela se entende como “estudo de como as pessoas se organizam em torno da terra, incluindo a forma como as pessoas pensam sobre a terra e como as instituições constroem e gerenciam os processos de administração da terra” (WILLIAMSON, 2010, p. 38).

Os Sistemas de Administração de Terras, conhecido de forma mundial como LAS – Land Administration System, são conceituados como:

Uma infraestrutura para a implementação de políticas de terra e estratégias de gestão da terra para apoio do desenvolvimento sustentável. Tal infraestrutura inclui arranjos institucionais e um quadro processual jurídico, com vistas à informação de gestão da terra e divulgação de sistemas e tecnologias necessários para alocação e apoios aos mercados de terras, avaliação, controle de uso e desenvolvimento dos interesses do solo (WILLIAMSON, 2010, p. 453).

Conforme Williamson (2010), o papel da administração fundiária converteu a teoria da administração pública, gerando impacto de forma imediata sobre as instituições de administração da terra em economias de grande sucesso. Segundo o autor:

Outra consideração igualmente importante é a necessidade de vincular o desempenho do LAS à confiança pública no governo. Se a administração da terra estiver vinculada ao desempenho democrático, o fortalecimento da paz civil e a boa governança em geral resultarão (WILLIAMSON, 2010, p. 81).

Gaban (2019) entende que o problema fundiário está na maneira que é feita a organização política de uma certa sociedade que estão diretamente ligadas. A apropriação e o uso dos materiais fundiários refletem na administração dos negócios públicos em distintas escalas de território, nas determinações das relações no âmbito da sociedade e na gestão da intervenção de variados agentes. Além da proporção social, a governança fundiária rege as discussões ao redor das funções econômicas adversárias do solo e procura conciliar interesses de diferentes tipos de agentes. É esperado em uma visão democrática que os cidadãos busquem se integrar de forma produtiva nos processos de escolha, até no que se diz respeito a determinação de regras e leis fundiárias.

Lacerda (2008) diz que em correlação ao uso, posse, cadastro e registro de terras, a questão fundiária nunca esteve tão em evidência no Brasil. A instituição cartório de registro imóveis vem se tornando alvo de inúmeras críticas, pois é apontado que a instituição, que tem por natureza um serviço público tipicamente estatal e voltado ao bem-estar social tem se tornado bastante prejudicial ao cidadão, é usado como base

argumentativa que as taxas cobradas dos usuários, além de onerosas, não se contentam a remuneração do agente notarial, de modo que eles estão excluídos da remuneração teto do serviço público. Da mesma maneira, sobre eles não se empregam a súmula vinculante do STF que proíbe o nepotismo. De modo final, conforme foi observado por Dias (2009, p. 210):

Embora não estejam divulgados os dados de 2008, o faturamento dos cartórios do país, em 2006, seria suficiente para bancar toda a despesa prevista no Orçamento de 2009 relativamente à Câmara dos Deputados (R\$ 3.532.811.091), ao Senado Federal (R\$2.742.975.855), ao Ministério do Meio Ambiente (R\$ 3.460.640.619) ou ao Ministério das Relações Exteriores (R\$ 1.891.740.902).

Em contrapartida, há fatos suficientes para se dizer que direitos de propriedade mal regulados ou mal assegurados, por mal funcionamento ou incompetência do registro de imóveis, geram, além de danos a produtividade, uma grande diminuição do bem-estar, em razão da proliferação de conflitos fundiários.

No Brasil, estudos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (2008) pontuam que no de 2007 foram confirmadas 1.027 ocorrências de invasões de terras e 24 mortes em razão de conflitos agrários. Além desses fatos citados, há provas de que a atuação dos cartórios é, em diversas circunstâncias, utilizada em benefício de grandes propriedades e de grandes capitais, em desfavor do pequeno proprietário. Moraes Silva (1999) apresenta a complexidade do processo – levado adiante com a ajuda da lei e de cartórios – de tomada de terras de pequenos proprietários que ocupavam a décadas terras do Vale do Jequitinhonha antes da chamada “trágica modernização” que teve início por volta dos anos 70 do século XX.

Dekker (2005) afirma que as transferências e negociações que envolvem posse de terras são feitas desde a antiguidade, assim como alguns fatores de demarcação e registro de terras. Nos tempos antigos, via de regra era necessário o acompanhamento das transações de direitos de propriedade por testemunhas, e geralmente essas testemunhas eram feitas por chefes ou os considerados sábios das comunidades, que davam uma avaliação da negociação, e davam conselhos e emitiam opiniões, gerando um tipo de sanção coletiva. Antes de começar a usar a grafia nas atividades de registro, vários outros mecanismos foram utilizados, de forma simbólica, a exemplo do vendedor dar seus calçados no momento final da transação

para o comprador. Apesar de ser antigo o registro de negociação de transferência de direitos de propriedade, não era corriqueira essa prática e nem influenciou o crescimento de um mercado de terras.

Segundo Clawson (1971):

Várias outras atividades, herdadas do passado, que são de importância básica não só para o Escritório da Terra, mas para todos aqueles que possuem ou usam a terra. Elas são a pesquisa cadastral de terras, o registro de terras, a classificação das terras e a distribuição da terra. Em qualquer tipo de programa de administração da terra, é essencial identificar a terra em seus contornos físicos e dela ter registros que mostram, clara e decisivamente, o status do título da terra. Isto é verdade tanto para terras particulares quanto públicas. Embora aqueles familiarizados com o registro de terras dos EUA estejam conscientes de suas deficiências, os EUA têm felizmente um sistema de cadastro e registro de terras superior ao de muitos países (p. 48).

A falta de limites ou de regulação de obtenção de terras faz com que até o agronegócio não tenha nenhum incentivo para aplicar maneiras mais produtivas e eficazes de aproveitamento do solo, se baseando pela manutenção de um modelo baseado na grande fartura de terras sem aumentos de grande proporção de produtividade (REYDON, 2011b).

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) procurou-se colocar em prática algumas estruturas iniciais de regulamentação fundiária, essas tentativas deram partida a várias publicações que evidenciaram as questões fundiárias geradas pela desburocratização de territórios privados. A pesquisa Livro Branco da Grilagem de terras no Brasil busca mostrar, a partir de um estudo inicial da situação fundiária no Brasil, a falta de regulação de territórios rurais no âmbito brasileiro. Segundo relatório retirado de estudo (INCRA, 1999):

Em levantamento inédito, o Incra está mapeando a estrutura fundiária do país de modo a localizar, um a um, os casos de fraude e falsificação de títulos de propriedade de terras. A grilagem é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro. Em todo o país, o total de terras sob suspeita de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares – quatro vezes a área do Estado de São Paulo ou a área da América Central mais México. Na Região Norte, os números são preocupantes: da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de

hectares, suspeita-se que nada menos que 55 milhões tenham sido grilados, o que corresponde a três vezes o território do Paraná. No Pará, um fantasma vendeu a dezenas de sucessores aproximadamente nove milhões de hectares de terras públicas (p. 2).

Segundo Reydon (2011) a principal causa de problemas é a falta de regulamentações efetivas sobre a propriedade de terras, ou seja, a ocupação, o uso e a propriedade do solo urbano e rural. Essa fragilidade de falta de regulação eficiente, é gerada pelas probabilidades de especulação, o ganho gerado com a aquisição, a manutenção e a venda posteriormente dessas mesmas terras.

Os autores Soto (2000), Deininger (2003), Galiani e Schargrodsky (2005) chegaram à conclusão que a certeza de uma maior segurança dos direitos de propriedade é um ponto chave para se conseguir uma eficiência econômica maior na exploração de terras, além de gerar maior estabilidade social e política, diminuindo os conflitos ao redor do uso da terra.

Para que os negócios e mercados funcionem no Brasil os direitos de propriedade devem garantir segurança ao investidor, produtor e ao cidadão, seja ele do ambiente rural ou urbano, em meio a essa visão, North (1990) deixou em seus estudos uma contribuição para o entendimento ao direito de propriedade, afirmando que para que as estruturas de mercado funcionem de maneira plena e eficaz os direitos de propriedade devem ser definidos pelo Estado e por instituições de ordem pública. Alston (1998), nessa mesma perspectiva, afirma que a natureza dos direitos de propriedade exerce grande influência na performance econômica porque ela define os custos de transformação e de transação.

Segundo Liebcap (1998) os processos que determinam e estabelecem os direitos de propriedade, gerados através de processos políticos, têm influência distributivas sobre a movimentação de riqueza e poder, fazendo gerar ganhos e perdas aos grupos sociais que estão envolvidos.

Segundo relatório apresentado pelo Word Bank LAC (2015) existem quatro pontos de vigor relativo na governança fundiária brasileira. São elas: (1) a garantia de direitos de propriedade, (2) transparência na alocação das terras públicas, (3)

acessibilidade pública da informação sobre terras cadastradas e (4) transparência crescente ligada à influência que vem de movimentos sociais.

A governança fundiária, se colocada em prática de forma certa, pode trazer grandes avanços para as comunidades:

Com o conhecimento dos institutos do uso correto da terra, as responsabilidades ficam definidas e claras, propiciando assim um maior avanço econômico, tanto para o particular quanto para as instituições Governamentais. Por fim, um ponto ímpar da Governança Fundiária é o combate à pobreza, pois, é claro em nosso território que inúmeros trabalhadores se encontram em locais onde não são respeitados, bem como não conhecem seus direitos para com a terra. O resultado da aplicação das estratégias trançadas por núcleo de Governança Fundiária de um Estado, atinge a todos cidadãos sendo ele do campo ou da cidade (LACERDA, 2018, p. 214).

2.2 – Por que é denominado “governança”?

Segundo a definições de alguns autores, governança é o modo institucionalizado de coordenação por meio da qual as decisões vinculantes são adotadas e executadas para prover o bem comum (MAYNTZ; SCHARP, 1995 apud BÖRZEL, 2010). Alguns outros estudiosos atestam que governança diz respeito ao número total de interações em que fazem parte o governo, outros setores públicos, a área privada e sociedade civil com a finalidade de resolver questões sociais ou gerar oportunidades sociais (MEULEMAN, 2008, p. 65).

Segundo Sotomayor (2015) qualquer definição que seja escolhida, a governança se associa com as instituições e com as junções de agentes, e representa um novo pensamento da ação pública que se fundamenta em tornar o cidadão um agente de importância no processo de desenvolvimento. Na proporção em que se convocam todos os agentes, sua necessidade no debate acadêmico e político é uma resolução ao conflito de governabilidade que nos dias atuais afeta diversas nações e lugares do mundo.

Sotomayor (2015) diz ainda que, os mecanismos de governo agem por meio de três diferentes espécies de coordenação: a hierárquica, via de redes (mecanismo de negociação) e de mercado (mecanismos de concorrência). As hierarquias tem base

no fundamento de autoridade, os mercados no valor e as redes na confiabilidade. A gestão por meio dos alicerces hierárquicos se manifesta por meio de decisões totalitárias (um exemplo seriam os decretos administrativos que são criados pelo governo ou decisões tomadas pelos tribunais de justiça) as quais os agentes tem o dever de cumprir. A gestão não hierárquica está apoiada em deveres assumidos voluntariamente escolhidos por meio de processos de negociação.

Esses três mecanismos de gestão social tomam para si vários modelos dinâmicos de operação, nos quais os organismos públicos e privados buscam intervir. Em algumas ocasiões os esquemas hierárquicos são usados como estimulantes na gestão por meio de redes ou mercados. Ocasionalmente, a focalização de redes ou de mercados são usados para ordenar o terreno para que uma certa infraestrutura hierárquica traga para si uma determinada decisão. Entretanto, a participação do fator autoridade - o que é denominado por alguns autores como “sombra de hierarquia” (shadow of hierarchy) - planejada pelo governo sempre age como fomento de grande importância para comprometer tanto os agentes do governo quanto os agentes não governamentais em passos não governamentais de gestão (BORZEL, 2010, p. 47)

O autor Sotomayor (2015) diz que a forma hierárquica governamental foi aplicada de forma generalizada entre a década de 50 e 80, nessa época não emergiam ainda as opiniões negativas as autoridades estatais que nos dias atuais são fatores centrais das sociedades modernas. O planejamento de mercado teve início nos anos 80, data em que houveram tentativas de pôr em prática a gestão pública os critérios de concorrência, eficiência, desburocratização e contratos por resultados, advindas das corporações privadas.

O foco em redes tem sido defendido com grande força nos tempos atuais, isso é resultado das dificuldades que tem os mecanismos estatais para confrontar a complexidade das sociedades modernas e a crescente pressão das pessoas em ter participação nas buscas de solucionar os problemas públicos. A específica junção dessas características de governança é o que alguns autores tem chamado de “metagovernança” (MEULEMAN, 2008, p. 36)

Borzel (2010) mostra com o quadro abaixo modelos de governança segundo função do governo:

Função do governo	Tipos	Características
Governança realizada pelo governo	Regulação Pública	Não há atores privados envolvidos
	Lobby realizado por atores privados sobre atores públicos	Os atores privados buscam influenciar os atores públicos
	Consulta / cooptação de atores privados	Participação de atores privados em processos de decisão pública (por exemplo, atores privados como membros de delegações de estado; <i>outsourcing</i>)
Governança realizada com o governo (APP)	“Corregulação” / coprodução de atores públicos e privados	Processos conjuntos de decisão de atores públicos e privados (por exemplo, alianças sociais em acordos tripartite, alianças público-privadas)
	Delegação a atores privados	Participação de atores públicos (por exemplo, <i>contracting out</i> ; elaboração de padrões)
	Autorregulação privada na “sombra da hierarquia”	Envolvimento de atores públicos (por exemplo, acordos voluntários)
Governança realizada sem o governo	Adoção de regulações privadas por parte do setor público	Output controlado por atores públicos (por exemplo, efeito <i>erga omnes</i> dado a acordos coletivos de aliados sociais)
	Autorregulação privada	Não há envolvimento de atores públicos (por exemplo, regimes privados; alianças sociais autônomas)

Fonte: Börzel (2010).

Os tratados firmados pelos setores público-privado formam também uma prática comumente usada por governos e organizações de setores agrícolas para ganhar forças e promover maior competitividade. O quadro feito por Sotomayor (2015) mostra os tipos de APP mais usados na área:

Quadro 2: Exemplos de alianças público-privado utilizados no setor agrícola

Tipo	Políticas e instrumentos	Características
Consulta/co-optação	Negociações comerciais e sanitárias	O setor privado participa nas negociações sob a modalidade do “quarto adjunto”. Isto significa que só assessoram às autoridades, sem poder sentar-se à mesa oficial de negociações
“Corregulação” e coprodução	Programas de Provedores (PDP), Negócios Inclusivos (NI), Alianças Produtivas (AP), Acordos Produtivos Locais (APL)	Constituem diferentes modelos de encadeamento entre empresas agroindustriais e pequenas e médias empresas agrícolas que provêm de matéria-prima, apoiados pelos governos por meio de incentivos, subsídios e outras regulações.
	Consórcios tecnológicos	Constituem modelos de associação entre empresas para promover processos de pesquisa e inovação tecnológica. São apoiados pelos governos por meio de incentivos, subsídios e outras regulações

Delegação	Elaboração de padrões tais como BPA, agricultura orgânica ou FSC.	O setor privado elabora padrões de qualidade de caráter voluntário, que em alguns casos são mais exigentes que as normas obrigatórias (por exemplo, BPA), enquanto que em outros simplesmente enchem um espaço que não estava regulado (por exemplo, agricultura orgânica)
Autorregulação na “sombra da hierarquia”	Acordos trabalhistas tripartidos	Representantes de diferentes atores privados chegam a acordos em áreas conflitivas, por meio de negociações diretas incentivadas pelos governos. Por exemplo, acordos entre trabalhadores temporários e empresas exportadoras de frutas
Adoção de regulações privadas por parte do setor público	Corporações	O setor privado aborda matérias de interesse público por meio de sua própria institucionalidade (por exemplo, corporações de propriedade de “grêmios” agrícolas). Esses acordos são validados posteriormente pelo governo

2.3 - Breve histórico da evolução das regulações e fundamentos legais na gestão fundiária brasileira

Esse tópico exhibe, de forma breve, como se formou e evoluiu a administração de terras rurais através dos anos. Após o insucesso da experiência realizada com a implementação das capitanias hereditárias, o reino português, aplicou em território brasileiro, um sistema que teve certa efetividade em seu território, o mecanismo de apropriação de terras denominado sesmaria. Nesse mecanismo, o reino português de

maneira gratuita cedia a terceiros o benefício de ser um dono de terras desde que esse território fosse produtivamente ocupado e utilizado, caso exigências não fossem seguidas era perdido o privilégio de propriedade, por modo do cancelamento de tal concessão, e a terra voltava a pertencer a coroa (OSÓRIO SILVA, 1996).

Embora em referência ao panorama legal essa fosse a única maneira de conseguir o privilégio de ser proprietário de terras, outro sistema foi usado em grande escala, por pessoas de pequena e grande importância na sociedade: a posse. Tais instrumentos, na época, foram bem-sucedidos na tomada de territórios brasileiro e de certo modo explicam a atividade fundiária em terras brasileiras.

Osorio Silva (1996) viu que o mecanismo de posse e a falta de imposição por parte do reino português de uma administração fundiária mais metódica, uma situação que beneficiava e servia as propensões dos grandes donos de territórios rurais, que em razão a baixa tecnologia disponível, assim que se eram utilizados até o fim da fertilidade das terras, se dirigiam a outras terras, e delas se apossavam.

Com a chegada da independência brasileira (1822) e consequentemente o pacifismo resultado, pôde o independente território brasileiro aplicar a plena propriedade privada de terras e instituir uma administração fundiária com condições mínimas de controle sobre as apropriações de territórios. Isso se deu com a regulamentação da Lei de terras (1850) que foi instituída apenas no ano de 1856. Essa lei precisa ser compreendida de forma mais abrangente na criação de leis que aplicavam restrições a aquisição a territórios em todo o contexto colonial. Seus objetivos principais eram regular a obtenção à terras, eliminar o mecanismo de posse, criar um documento cadastral de terras para gerir as áreas devolutas do Estado e converter territórios em ativos confiáveis e atrativos para o uso como penhora.

Em razão de ainda ser vantajoso aos grandes donos de terras do País, a nova Lei de terras deixou em aberto a regularização do sistema de posses, com isso deixando a possível chance de ocupação de terras devolutas e tornando inviável a criação de um documento cadastral. Além da possibilidade da usucapião (mecanismo que dá após passado vários anos o privilégio de o posseiro regularizar sua propriedade), as próprias províncias em determinados momentos da história conferiram terras com ou sem títulos conforme constatado por Braga (2003).

Segundo Braga (2003) o ano de 18864, um novo dever institucional instaurou uma pratica que dura até os dias atuais e que gera maiores indefinições e incapacidades de se regular de forma efetiva o comercio de terras: a obrigação de que se registre as propriedades e posses em cartórios. De certa forma, o ato de registro em cartório dá uma certa sensação de legalidade mesmo que não haja sistema que garanta isso. A falsificação de documentos eu atestem posse ou propriedade é algo comum e generalizado em cartórios brasileiros.

Com o desalinhamento político-administrativo, advinda com a Proclamação da República em 1889, a pratica da regulação de terras foi favorecida, ao passo que os Estados viraram donos de todo o território devoluto e com isso puderam dispor de forma livre sobre as mesmas. Braga (2003) evidencia que a liberdade na administração desse patrimônio territorial adquirido mudou de estado para estado, mas independente disso gerou uma imprecisão no direito de títulos e em consequência disso incapacidade de regulamentar o comercio de terras.

Com a publicação do Código Civil em 1916, que criou uma inabilidade de se regularem de forma efetiva o comercio de territórios no Brasil, isso ocorreu por novamente reafirmar a instituição cartório como mecanismo de registro e também por tornar possível que terras públicas pudessem ser objetos de usucapião.

De acordo Sant'anna (2008) com lei decretou que, na hipótese em que o notário, por falta de observância, negligência ou imperícia afetasse de forma negativa algum direito, este seria responsabilizado na esfera administrativa e seria de sua obrigação reparar o dano ao erário.

Foi mudado pelo Código Civil a relação das compras de propriedade, ou seja, a venda somente se concretizaria no instante em que o título de aquisição da propriedade fosse transferido para o nome do comprador, juntamente com o Registro de imóveis. Desse modo, apenas a escritura pública realizada no cartório de notas, relativo á compra do terreno, não atestava a compra, tendo eu ser registrada no Registro de Imóveis (SANTANNA, 2008, p.110).

Importantes implicações surgiram com essa norma em relação a fomentar as posses e legitima-las. Friedman (1999) e Houston (1993) explicitaram o feito de que

essa questão do Código Civil deixou que crescesse a desordenada legitimação de posses, e dessa maneira dando vantagem as classes sociais com condições de ter entrada e certo comando sobre os procedimentos legais ou judiciais.

A Lei de abrangência federal número 5.621 de 1970 dizia, em seu sexto artigo, inciso de número, que estava contida no arranjo judiciário a classificação, organização, atribuições e disciplina dos serviços que auxiliavam a justiça, incluso ainda os tabelionatos e documentos de registros públicos. Com a chegada da descentralização da classe política no Brasil, a nova Constituição Federal, promulgada no ano de 1988, criou relevantes mudanças no regime que regias os profissionais de cartório. Segundo Sant'Anna (2008), discorrendo sobre o artigo 236 da constituição brasileira de 1988, os registros e serviços notariais devem ser feitos em âmbito particular, por transferência de função do setor público. São de grande importância três tópicos desse artigo.

No primeiro tópico é dito que a lei disporá sobre a regulação das atividades, irá disciplinar a reponsabilidade dos notários nas esferas criminal e cível, dos agentes de registro e irá definir a supervisão de seus exercicios pelo poder judiciário (Lei n. 8.935/94 regularizou as características dos trabalhos realizados por agentes de cartório e de registro desse tópico). O segundo tópico declara que a lei de âmbito federal irá definir normas gerais a fim de fixar os regulamentos relativos ações geradas a partir dos serviços de agentes de cartório e de registro (Lei n. 10.169/2000 regeu este tópico). O terceiro tópico informa que o exercício de agentes de cartório e de registro exige a aprovação do interessado em exercer profissão em exame aberto ao público com comprovação de títulos, não sendo permitida que qualquer atividade fique sem exercício, sem uma nova abertura de vagas para provimento, por tempo superior a seis meses (Lei n. 10.506/2000 mudou o artigo 16 da Lei n. 8.935/94 e regeu esse tópico).

Na atualidade, em respeito as propriedades rurais em território nacional a forma legal institucional decorre de duas principais instituições, encarregados de modo respectivo, pelo cadastro e registro de propriedades. O primário é função dos cartórios e o secundário, do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Segundo Arruda (1999), o cadastro se refere aos aspectos físicos da propriedade e foi instaurado por motivos fiscais, ligadas a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR).

Com o decreto n. 72.106, promulgado em 11 de abril de 1973, é exigido que toda propriedade rural deve ser matriculada no INCRA, e a partir disso o mesmo emite o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), confirmando a exigência da propriedade rural. É por sua vez, dever dos cartórios, o registro do imóvel. Esse registro é um documento com valor jurídico, está sujeito a cobrança de provas, que garante direito sobre propriedades declaradas. Do panorama institucional, esses dois processos deveriam ser um só, mas não são, esse é um fato de grande responsabilidade pela fragilidade dos direitos de propriedades de territórios em território nacional e por vários conflitos fundiários (ARRUDA, 1999, p. 34)

Sequer em novas normas, como a Lei n. 10.226/2001, nem mesmo em decretos que regulamentam existe o dever para quem for adquirir ou vender alguma propriedade rural de mostrar o cadastro georreferenciado para lavrar a escritura pública. Com isto, uma divergência entre duas instancias institucionais percebidas, como dizem os autores Guimarães (2008), Ferreira (2000) e Formicola (2000).

Além do mais, não existe um órgão que torne central o cadastro e conceba uma conexão com esferas judiciais que são atribuídos da tarefa de titulação de imóveis. Grande número de embates fundiários no Brasil, sejam urbanos ou rurais, quando não são solucionados na área administrativa, acabam indo para a justiça, que por sua vez, em razão de muitos processos em todas as suas tribunas, acabam levando anos para julgá-los, com isso, casos relacionados a propriedades de terras, quer sejam rurais ou urbanos, sejam considerados transitado em julgado.

Segundo Silva (2007) em território nacional os processos judiciais de registro de territórios rurais e cadastramento, embora sejam um só em termos judiciais, estão divididos em circunstâncias reais. Isso acontece por dois motivos. Primeiramente, pela forma como é realizada a matrícula de uma propriedade qualquer. Em referência ao aspecto declaratório, o mecanismo de registro no Brasil aproxima-se da denominada documentação de territórios, com efeito contrário ao fundamentado em escritura, é comum em países como Holanda, França e Bélgica. Nele, a característica negativa é pela circunstancia de que o registro de imóveis declaração fiquem à disposição a nulidades por provar ao contrário. Esse mecanismo oferece somente segurança fundiária se apoiando em um mecanismo de cadastro de propriedades preciso.

A real separação entre cadastro e registro e a forma composta dos cartórios estão na origem de algumas das circunstâncias da questão fundiária no Brasil. A falta de cadastro e a carência de regulamentação nos mercados de propriedades rurais foram confirmadas por vários estudos do Incra. A mais correta evidencia da incompetência que o Brasil tem de forma efetiva regular o mercado de terras é visto na implantação da Portaria n. 558/99 do Incra, que exigiu a todos os donos de terras com mais de 10.000 hectares a obrigação de mostrar documentos comprobatórios de suas terras, evidenciado por Sabbato (2001). Essa incompetência se mostra em duas características da portaria, o ato de exigir documentações, pois o estado deveria ter posse de informações que se mostrassem necessárias de todos as propriedades e a questão de que 46,9% dos donos de terras não terem contraditado, isso levou que 46 milhões de hectares fossem eliminados do cadastro.

A falta de regulação das propriedades de terras rurais em território brasileiro, que é uma das faces do problema agrário, baseia-se na atividade de apossamento de terras. Segundo Barreto (2008) os existentes dados cadastrais, fundamentados nas declarações dos donos de propriedades que realizaram cadastro no Incra, evidenciam que, no ano de 2003, dos 509 milhões de hectares de áreas rurais na região da Amazônia 35% estavam sendo utilizados em razão do direito de posse privada, podendo ser como propriedade registrada ou como posse.

Segundo Barreto (2008) o novo processo de geração de territórios federais e estaduais protegidos, de variados tipos, fez com que nos dias atuais, 43% da Amazônia legal precisem estar sobre proteção. Desse território metade é área de propriedade indígena e a outra parte são Unidades de Conservação.

Desse estudo realizado por Barreto (2008) a conclusão obtida é que 4% do território privado (20 milhões de hectares) já estão com cadastro validado pelo Incra. Conclui-se então que na região amazônica apenas estão legalizadas 4% dos territórios privados. Existem ainda mais 148 milhões de hectares (32%) que são terras privadas que supostamente ainda precisam validar o cadastro. Os 21% que ainda restavam não estavam presentes em nenhuma das categorias citadas, e com isso são considerados territórios públicos sem utilização.

Com o estudo de Barreto (2008) pode-se notar que a situação é mais complicada e inconsistente do que os números indicados. Vários desses territórios protegidos estão invadidos por usuários privados, e sua reivindicação de benefício de propriedade podem ou não serem aceitas de acordo com a complicada legislação apresentada. É duvidoso o grande território descrito como privado pelo mecanismo cadastral. Dos 178 milhões de hectares apresentados como territórios privados, 100 milhões de hectares tem a possibilidade de estarem fundamentados em documentos fraudados. Os demais 42 milhões de hectares desse território são apontados a partir de documentos cadastrais, que podem ser ou não objetos de regulamentação de terras, mais uma vez dependendo de fatores como tamanho, histórico e localidade.

Apesar de todo esse histórico de problemas, embates e complexidades em gestão de terras não se percebe, o interesse dos que deveriam ser interessados, o interesse em aperfeiçoar o mecanismo de registro e cadastro de imóveis, nem é visto nenhuma movimentação política de relevância. Fortes interesses econômicos de grandes proprietários que estão fora da legalidade tentam impedir as mudanças institucionais necessárias. É preciso ocorrer a mudança.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Em um trabalho de conclusão de curso, o tópico materiais e métodos é a descrição de um plano sobre tudo o que será feito na pesquisa do trabalho. É necessário que possua um alto nível de detalhamento, de forma que se o trabalho for entregue para outro pesquisador, o mesmo deva conseguir realizar o estudo precisamente da mesma maneira que você realizaria (Vianna, 2001).

O trabalho buscou através de pesquisa bibliográfica conceituar e abordar tópicos de importância sobre a governança fundiária, focando principalmente no território brasileiro, mas abordando de forma breve a situação em que se encontravam outros países, apenas para fazer uma comparação com a administração e regulação de terras no Brasil.

O estudo foi realizado através de uma pesquisa bibliográfica, utilizando materiais publicados em livros, artigos, dissertações e teses de estudiosos sobre o assunto. A

coleta de informações nesses materiais buscou resolver questões acerca do tema, tais quais como, qual importância da governança fundiária, quais seus benefícios e por que ainda não estava sendo colocada em prática no Brasil.

O presente estudo procurou ser minucioso, sem exagerar em termos científicos e de difícil compreensão por parte do público geral, procurando sempre partir de um tema amplo para uma resposta específica (Barros e Lehfeld, 2007).

3.1 TIPO DE PESQUISA

O método de pesquisa aplicado no trabalho foi a pesquisa bibliográfica, consiste em ser feita a partir de materiais encontrados em livros, dissertações, teses e artigos. Pode ser feita de forma independente ou pode fazer parte de uma pesquisa descritiva ou experimental. De acordo com Cervo, Bervian e da Silva (2007, p. 61): “Constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado tema”.

A pesquisa bibliográfica, foi realizada com o intuito de levantar um conhecimento disponível sobre teorias, a fim de analisar, produzir ou explicar um objeto sendo investigado. A pesquisa bibliográfica visa então analisar as principais teorias de um tema, e pode ser realizada com diferentes finalidades. (CHIARA, KAIMEN, et al., 2008).

O estudo também foi realizado com o objetivo de colher informações sobre o tema governança fundiária e através disso buscar uma resposta sobre a importância da sua otimização e aplicação em território brasileiro, por isso o trabalho constitui também parte de uma pesquisa descritiva.

Para os autores Cervo, Bervian e da Silva (2007, p.61) essa forma de pesquisa é realizada quando se é registrado, analisado e conectados fatos sem que haja manipulação dos mesmos.

3.2 TÉCNICAS DE PESQUISA

As técnicas de pesquisas utilizadas foram a coleta de informações, dados e estudos de pesquisadores independentes e também de órgãos estatais que buscam estudar a administração de terras e desburocratiza-la.

Com o levantamento feito a partir desses estudos foi possível ser feita a realização do presente trabalho que pode atingir seu objetivo de discorrer sobre a questão fundiária no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os territórios rurais no Brasil são caracterizados como palco de embates pelo direito de sua propriedade, uma regulamentação ineficiente ou até mesmo a sua falta vem mostrando através do tempo a fragilidade das instituições em solucionar de forma eficaz e definitiva esse problema. Esse estudo foi elaborado visando discorrer sobre esse assunto, servindo como um instrumento de compreensão sobre o assunto para a sociedade em geral e buscando somar de forma positiva nos debates acadêmicos.

O estudo priorizou trazer a visão de vários autores buscando ampliar o panorama de entendimento sobre a governança fundiária, que é um tema de grande importância no cenário atual, e com isso buscou explicitar um conceito em que a primeira vista parece ser complicado mas quando entendido se mostra algo que sempre esteve presente na sociedade.

O estudo buscou trazer fatos históricos para que através do tempo fossem mostradas as evoluções das regulamentações, estratégias e questões relacionadas a administração e processos de negociações de propriedades até os dias atuais e como se encontram tais fatores.

Conclui-se com o estudo que as questões fundiárias pouco evoluíram, fatores como um poder público omissivo e o interesse econômico de grandes proprietários de terras que adquiriram seus territórios em bases fraudulentas ou ilegais brecam a inovação das leis e regulamentações.

A governança fundiária é um tema que não pode mais ser adiado, sendo necessário para o aumento da produtividade do agronegócio brasileiro, para a resolução de problemas de posses de terras e também bastante importante para a conservação dos territórios, algo de grande interesse da sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LACERDA, Irajá. **Governança fundiária, você sabe o que é?** Disponível em: <http://www.pontonacurva.com.br/opiniaogovernanca-fundiaria-voce-sabe-o-que-e/5652> Acesso em: 10 maio 2019 , 13:38:27.

GABAN, Amanda; CORDEIRO, João. **CONCEPÇÕES E MODELOS AGRÁRIOS EM CONCORRÊNCIA NA GESTÃO FUNDIÁRIA: questões oportunas para refletir sobre o caso brasileiro.** Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/128140/mod_resource/content/1/Resumo%20sobre%20governan%C3%A7a%20fundi%C3%A1ria%20aperfei%C3%A7oado.pdf > Acesso em: 10 maio 2019, 13:55:07.

GABAN, A. C. **Concepções e modelos agrários em concorrência na gestão fundiária: questões oportunas para refletir sobre o caso brasileiro.** Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CORDEIRO, J. P. **Democracia e questão agrária.** Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

REYDON, B. P. **Direitos de propriedade de territórios rurais no Brasil: uma recomendação institucional para aumentar a governança fundiária.** Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2012.

GALAL, A. **Reforma dos terrenos e mercados imobiliários.** Washington: documento de trabalho de pesquisa de políticas do banco mundial. 2616, 2001.

REYDON, B. P. **Interferência do estado no comércio de terras: a recente experiência no Brasil.** Campinas: NEAD. p. 172. 2000.

REYDON, B. P. **Comércio de terras no Brasil: dinâmica e estrutura.** Brasília: MDA. DEBATE 7, 2006.

REYDON, B. P. **A regulamentação institucional do domínio de terras no Brasil: uma urgente necessidade.** In: RAMOS, P. **As dimensões do agronegócio no Brasil: instituições, políticas e perspectivas.** Brasília, NEAD-Estudos 15, 2007.

SANTANNA, G. C. **marcos jurídicos e históricos importantes na configuração moderna dos serviços de agentes de cartório**. Revista de Direito Imobiliário, v. 1, n. 65, p. 39-60, 2008.

SOTO, H. **O misterioso do capital: porque o capitalismo triunfa no ocidente e falha em todo lugar**. Nova York: livros básicos, 2000.

SOTOMAYOR, O. **Estudo sobre governança e administração de terras e recursos naturais na américa latina**. Roma: FAO, 2009.

BÖRZEL, T. **Governança dentro e fora do governo: promessas falsas ou premissas erradas**. Paper Series, n. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, 2010.

SOTOMAYOR, O.; RODRÍGUEZ, A.; MENESES, J. **cambio estructural e agricultura familiar**. Políticas de desarrollo agrícola y rural en Australia, Estados Unidos, la Unión Europea y Uruguay. 2013b.